

# QDD.

Question de  
développement

Synthèse des études  
et recherches de  
l'AFD

NOVEMBRE 2024  
N° 78

## Les achats publics durables : un levier pour l'atteinte des Objectifs de développement durable

Occupant une place importante dans l'économie nationale<sup>[1]</sup>, les achats publics sont un puissant levier pour l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD), et plus particulièrement l'ODD12, qui cible, en son point 7 « la promotion des pratiques de passation des marchés publics durables conformément aux politiques et priorités nationales ». Néanmoins, orienter la dépense publique vers le soutien à une économie plus durable relève d'une démarche volontaire.

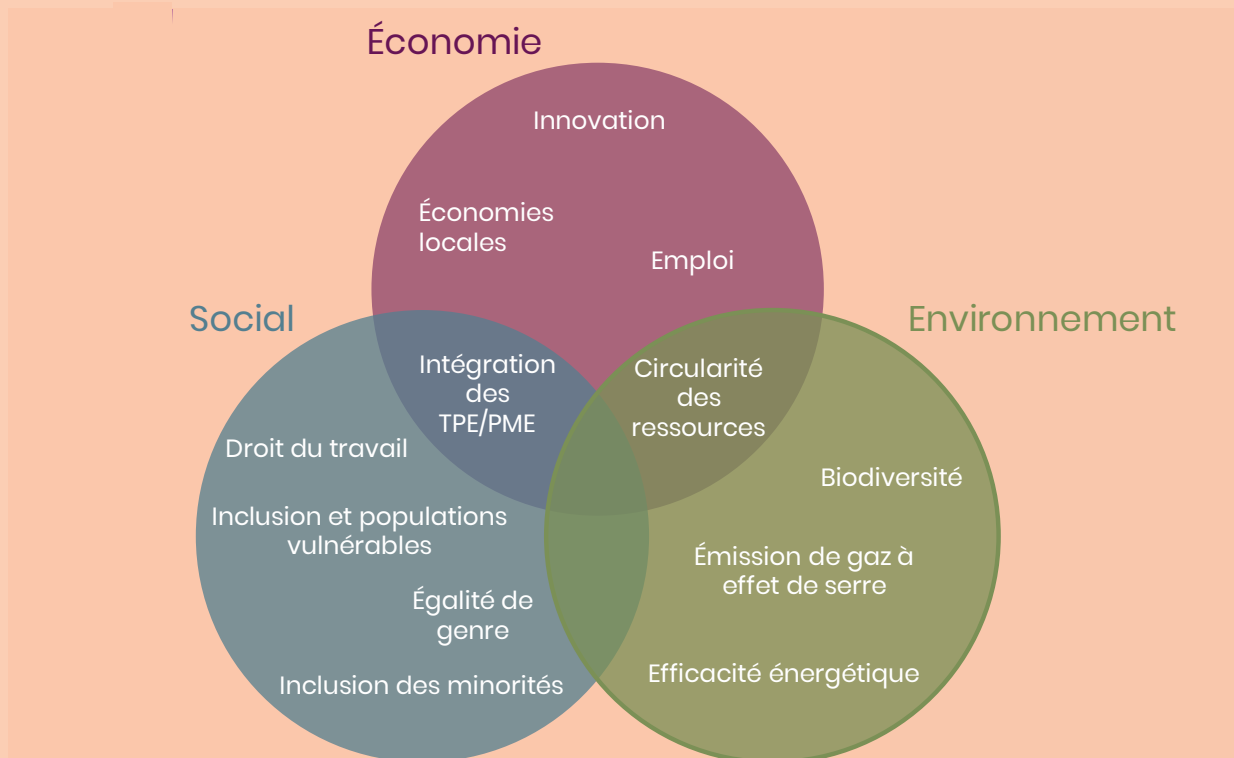
Le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) définit les marchés publics durables comme « un processus par lequel les organisations publiques répondent à leurs besoins en biens, services et travaux publics de manière à optimiser les ressources tout au long du cycle de vie, en générant des avantages non seulement pour l'organisation, mais aussi pour la société et l'économie, tout en réduisant considérablement les impacts négatifs sur l'environnement ».

L'achat de produits et services plus respectueux de l'environnement et de la société est donc un puissant outil de politique publique dont disposent les gouvernements pour réduire significativement leur empreinte environnementale et sociale. Relevant d'une démarche intentionnelle, la commande publique durable a un rôle déterminant à jouer dans l'atteinte des ODD, en soutien de l'Accord de Paris, et pour contribuer à la transition verte de l'économie. Pour cela, les pouvoirs publics disposent de plusieurs leviers et peuvent mettre en place des actions à diverses échelles. Ils peuvent, par exemple, s'inscrire dans des démarches d'acquisition de bâtiments durables et moins énergivores, résilients au changement climatique. De même, ils peuvent privilégier l'achat d'équipements à empreinte carbone limitée, tels que des ampoules LED, dont la consommation d'énergie peut être jusqu'à 80 % inférieure à celle des ampoules conventionnelles, avec en outre une durée de vie supérieure. Ainsi, en démontrant l'impact potentiel des achats publics durables (APD) en termes de réduction d'émissions de carbone et d'allocation efficiente des ressources, ils sont en capacité d'initier un mouvement général et faciliter le développement de pratiques d'achats plus durables à l'échelle nationale pour toutes les catégories de consommateurs.

[1] Les achats publics sont estimés en moyenne entre 13 à 20 % du PIB national.

### Auteurs

**Edyner SIRIBIÉ** (Agence française de développement)  
**Hélène EHRHART** (Agence française de développement)  
**Farid YAKER** (Expert Commande Publique)



Source : modifié d'après MAPS.

## Une pratique en développement

Lors de la signature de l'Accord de Paris, le levier des APD était encore largement sous-actionné. « Seules 10 % des 194 parties à l'Accord de Paris qui ont soumis leurs premières contributions déterminées au niveau national (CDN) avaient expressément indiqué que les marchés publics constituaient un instrument de politique stratégique pour soutenir leurs CDN » (Molino 2023). Aujourd'hui, l'échéance de l'Agenda 2030 approchant, la tendance est à une nette accélération de la mise en œuvre des APD. Selon le rapport mondial sur les achats publics durables (UNEP 2022), le nombre de pays dotés de cadres juridiques et institutionnels intégrant des dispositions soutenant les APD a considérablement augmenté depuis 2015. À titre d'exemple, sur les 45 pays de l'échantillon du rapport, 100 % déclare disposer de politiques et de stratégies comportant des dispositions relatives aux APD et 82 % d'un cadre juridique et institutionnel soutenant les marchés publics.

En France, plusieurs plans gouvernementaux comprenant des mesures en faveur du déploiement d'une commande publique durable ont été publiés depuis 2015. Le dernier en date (2022-2025<sup>[2]</sup>) fixe des objectifs ambitieux : à horizon 2025, 100 % des contrats de la commande publique devra intégrer au moins une considération environnementale et 30 %, une considération sociale. Beaucoup d'autres pays s'engageant désormais dans cette trajectoire, cette même tendance s'observe au-delà de l'échantillon suivi. Ainsi, en 2021, le Liban a adopté une loi sur les marchés publics prévoyant des dispositions générales liées au développement durable. En 2022, le Maroc a mis à jour son Code des marchés publics et y a intégré des considérations durables. Plus récemment,

l'Ouzbékistan a aussi initié une révision de son cadre légal. De même, le Rwanda vient d'adopter une politique d'achats publics durables, préalable d'une démarche nationale de mise en œuvre des APD.

Preuve, s'il en fallait encore, que cette tendance est désormais ancrée, la méthodologie MAPS d'évaluation des systèmes de passation des marchés a publié en avril 2024 son module complémentaire « Achats publics durables », après une phase pilote réalisée en 2023. Les pays, suffisamment avancés dans la mise en œuvre des APD, disposent désormais d'un outil harmonisé pour évaluer la durabilité dans leurs systèmes de passation des marchés publics.

À l'échelle d'un pays, la mise en œuvre réussie des APD ne peut se concevoir que de façon progressive et séquentielle. Un cadre temporel suffisamment long permet notamment la priorisation des catégories de produits, la rédaction de manuels et documents standardisés d'appel d'offres, le renforcement des capacités des acheteurs publics, la mise à jour adéquate des systèmes d'information, etc. Ce processus itératif qui exige de s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue, fait encore face à un certain nombre d'obstacles.

Parmi les plus fréquents, on note : la perception, et très souvent, la réalité plus onéreuse, à l'achat, des produits et services durables en comparaison de leur équivalent non durables ; l'absence d'un cadre réglementaire adapté ; le manque de soutien politique fort au plus haut niveau ; la concurrence avec d'autres priorités d'achat ; l'insuffisance de capacité en achats publics durables ; etc.

[2] *Plan National pour des Achats Durables 2022-2025*, Commissariat général au développement durable (France).

## Des enjeux à considérer dans le déploiement d'une démarche APD

Les accompagnements réalisés par l'Agence française de développement mettent en lumière les principaux enjeux<sup>[3]</sup> liés au déploiement d'une démarche d'achats publics durables.

### Dépassez le critère de l'offre financièrement la moins-disante

Dans le cadre d'appels d'offres, la recherche de produits disposant de qualités environnementales et sociales accrues requiert de dépasser le seul critère d'attribution basé sur le prix d'acquisition ou le coût. Il convient de considérer une pluralité de critères, pour évaluer l'offre économiquement la plus avantageuse sur le long terme.

En ce sens, les raisonnements selon le coût du « cycle de vie » d'un produit permettent de saisir le coût lié à l'utilisation, à la maintenance, à la fin de vie, ainsi qu'à la monétisation des éventuelles externalités négatives supportées par l'ensemble de la société, telles que les dégradations environnementales ou la pollution (cf. schéma 2).

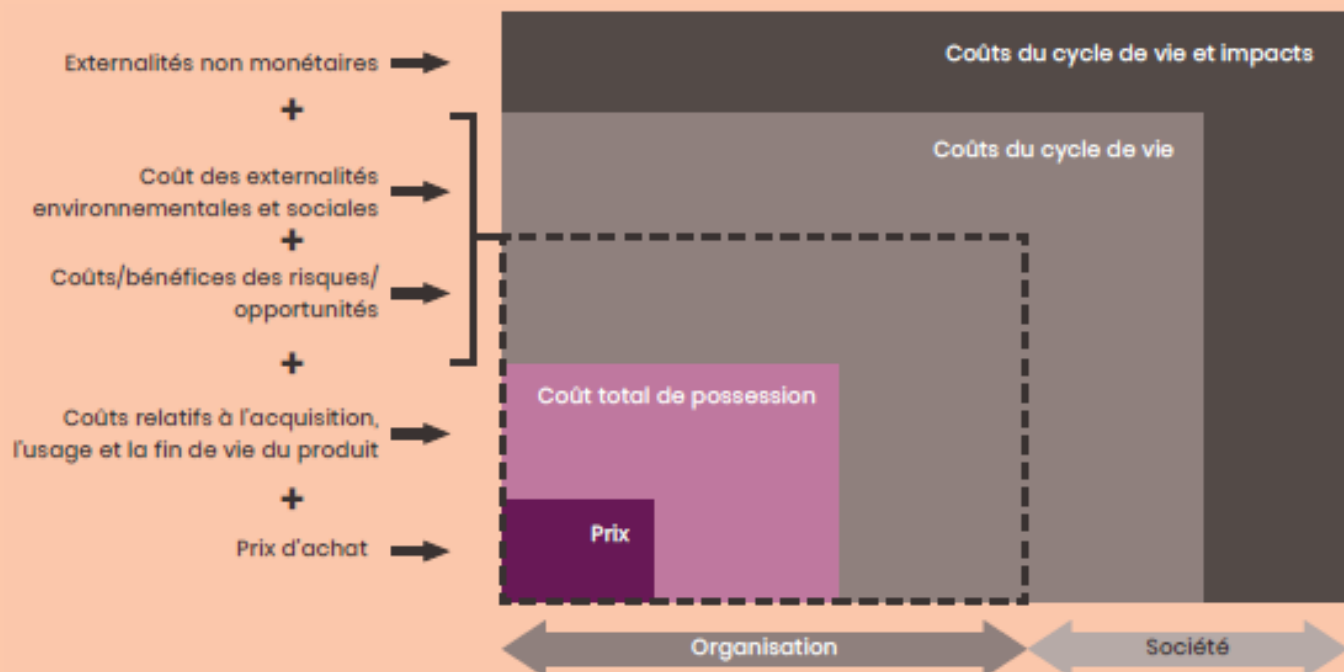
À nouveau, l'exemple des ampoules LED est significatif. À l'achat, une ampoule à incandescence de 60 watt coûte moins cher qu'une LED offrant la même luminosité. Mais en tenant compte du coût de l'énergie consommée par l'une et l'autre sur une durée de vie estimée de 10 ans, l'ampoule LED aura coûté au total environ 5 fois moins cher<sup>[4]</sup>. Ces biens et services, plus onéreux à l'achat mais dont le coût du cycle de vie peut s'avérer inférieur, nécessitent des allocations budgétaires adaptées, au moment de l'acquisition.

## Analyser la maturité du marché et du secteur privé local pour la production de biens et services durables

Il importe de s'assurer que des entreprises locales soient en capacité de fournir des biens et services répondant à des exigences accrues en matière environnementale ou sociale et que leurs attributs de durabilité puissent être vérifiés. L'existence d'écolabels ou de standards peut faciliter la démarche. Une étude de marché analysant la capacité du secteur privé à répondre à des appels d'offres publics intégrant des critères de durabilité et la position relative des fournisseurs locaux *versus* internationaux permet d'éclairer les décisions pour un déploiement progressif des achats publics durables. Ces études permettent aussi d'identifier quelques produits pilotes pour lesquels une offre adaptée existe localement et qui permettraient d'initier une politique d'achats publics durables.

Ainsi, elles ont parfois mis en évidence l'existence effective d'une offre locale de certains produits verts mais qui sont, à ce stade, principalement destinés aux marchés d'exportation. C'est le cas du mobilier ou des équipements informatiques au Maroc, des textiles ou des détergents en Ouzbékistan et des engrais organiques ou ampoules LED au Rwanda. Les études ont néanmoins souligné le prix généralement plus élevé de ces alternatives vertes et le nombre limité de moyens de vérification des attributs de durabilité. Un des constats des études est que la demande privée ne permet pas à elle seule de soutenir le développement des systèmes d'écolabels. La commande publique devra jouer tout son rôle pour créer des opportunités pour ces produits plus respectueux de l'environnement et de la société et transformer les marchés vers plus de durabilité.

Schéma 2 - Description du concept de coût du cycle de vie



Source : modifié d'après UNEP, ISO 20400.

[3] Cette partie détaille les principaux enjeux, mais sans, pour autant, être exhaustive.

[4] Le coût de l'énergie consommée sur 10 ans est estimé à 90 US dollars pour une ampoule incandescente, contre 18 US dollars pour une ampoule LED équivalente alors même que le surcoût à l'achat de l'ampoule LED est relativement faible.

## Accompagner la transition

Le déploiement d'une politique nationale d'achats durables nécessite la mise en place de moyens dédiés au pilotage de la politique, à son animation et à la formation des parties prenantes. D'une part, les instances de contrôle et de régulation des marchés publics constituent des acteurs de premier plan pour la révision du cadre légal et le suivi de la bonne application des dispositions d'achats publics durables. Il est donc nécessaire de les sensibiliser et d'assurer leur formation en amont du processus. D'autre part, il convient d'accompagner les acheteurs publics, à travers la diffusion de guides d'achats, et/ou de modèles-types de cahiers des charges intégrant des critères environnementaux et sociaux. Il s'agit ici de les inciter à relever leurs critères en matière de performance environnementale dans le cadre des appels d'offres qu'ils réalisent. Des campagnes d'information et de sensibilisation à destination du secteur privé peuvent également être menées pour lui permettre de s'adapter aux nouvelles exigences de la commande publique.

L'Ouzbékistan, le Maroc, ou encore le Rwanda, ont mis en place une démarche intégrée. À l'issue d'une étude de marché, ces pays ont élaboré des guides d'achat et des modèles-types de cahiers des charges, que les acheteurs s'approprient progressivement, *via* un programme de renforcement des capacités et un dispositif d'achats pilote.

## Mettre à niveau les systèmes d'information de passation de marchés

À l'échelle mondiale, la digitalisation de la commande publique en cours améliore l'efficacité et la transparence des processus de passation de marchés et contribue à la

lutte contre la corruption. Certains pays jouent un rôle leader dans la mise en place de modules spécifiques au sein des plateformes électroniques pour conduire et identifier les achats intégrant des dispositions environnementales ou sociales (OCDE 2016). C'est le cas notamment de la Corée du Sud qui, dès le milieu des années 2000, a introduit des considérations environnementales dans sa plateforme d'achat en ligne KONEPS (*Korea On-line E-Procurement System*). La mise à niveau des systèmes d'information facilite par ailleurs le *reporting* et permet d'évaluer la progression des achats publics durables. L'Ouzbékistan a développé en 2024 des modules d'identification des achats verts sur les plateformes des marchés publics et le Maroc prévoit de faire de même en 2025.

## Les achats publics dans une démarche globale d'alignement des finances publiques aux enjeux de durabilité

La mise en place d'une commande publique durable constitue un des outils à la disposition des États pour aligner leurs politiques publiques sur une trajectoire compatible avec l'Accord de Paris et les enjeux sociaux. Une telle démarche est d'autant plus efficace qu'elle s'inscrit en complémentarité avec d'autres leviers en matière de financements publics, tels que la gestion durable des investissements publics, la budgétisation verte ou encore les réflexions sur la tarification du carbone (Dechery *et al.* 2022). L'ensemble de ces outils contribue à la mobilisation de financements publics et à l'orientation des comportements privés en faveur des Objectifs de développement durable.

## Bibliographie

**Dechery, Côme, Hélène Ehrhart, Thierry Latreille et Nicolas Lecrivain. 2022.** *La transition budgétaire verte : Comment verdir les politiques budgétaires et la gestion des finances publiques ?*. Rapport Technique 66. Paris : Éditions Agence française de développement.

**Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS). 2024.** *Achats publics durables. Module complémentaire*. S. L. : MAPS. <https://www.mapsinitiative.org/fr/methodologie/FR-MAPS-SPP-stand-alone-April2024.pdf>.

**Molino, Jellie. 2023.** *Low Carbon Public Procurement in the Asia Pacific Region: an assessment*. S. L. : UNEP. [http://www.igpn.org/igpn\\_events/2023/pdf/2.%20Low%20carbon%20public%20procurement%20policy%20study%20in%20the%20Asia%20Pacific.pdf](http://www.igpn.org/igpn_events/2023/pdf/2.%20Low%20carbon%20public%20procurement%20policy%20study%20in%20the%20Asia%20Pacific.pdf).

**OCDE. 2016.** *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*. OECD Public Governance Reviews. Paris : OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264249431-en>.

**United Nation Environment Programme (UNEP). 2022.** *Sustainable Public Procurement. 2022 Global Review*. Paris : UNEP. [https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/UNEP\\_2022\\_%2520SPP\\_Global\\_Review\\_Part\\_1\\_0.pdf](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/UNEP_2022_%2520SPP_Global_Review_Part_1_0.pdf).

**Agence française de développement (AFD)**  
5, rue Roland Barthes | 75012 Paris | France  
**Directeur de la publication** Rémy Rioux  
**Directeur de la rédaction** Thomas Mélonio  
**Création graphique** MeMo, Julie Gilles, D. Cazeils  
**Conception et réalisation** PUB

**Dépôt légal** 4<sup>e</sup> trimestre 2024 | ISSN 2271-7404  
**Crédits et autorisations**  
Licence Creative Commons CC-BY-NC-ND  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>  
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD.

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

